
Municipios de gran población: Competencia de la Junta de Gobierno para alterar la calificación jurídica de los bienes de dominio público

*Ayuntamiento de Getafe*¹

El presente informe se emite en relación con el recurso a interponer ante la Dirección General de los Registros y del Notariado contra la calificación desfavorable de 5 de febrero de 2007, del Registro de la Propiedad de Getafe núm. 2 por la que suspende la inscripción del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 29 de junio de 2006 y contra la confirmación de la calificación desfavorable del Registro de la Propiedad núm. 38 de Madrid de 20 de febrero de 2007, con entrada en este Ayuntamiento el 23 de febrero de 2007 (documentos núm. 1 y 2), por entender ambos Registros que la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público es atribución del Pleno de la Corporación, debiendo adoptarse el acuerdo por la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

El plazo de interposición del recurso es de un mes, finalizando el 23 de marzo de 2007.

Antecedentes

El Pleno de la Asamblea de Madrid en sesión ordinaria de 3 de noviembre de 2.005, aprobó la inclusión del municipio de Getafe en el ámbito de aplicación del Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población. Dicha resolución fue publicada el 30 de enero de 2006, en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*. Se adjunta informe jurídico de Secretaría General de fecha 13 de junio de 2006, sobre aplicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (documento núm. 3), así como Instrucciones de la Alcaldía-Presidencia sobre aplicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas de

1. La autora de este informe es Concepción Muñoz Yllera, Secretaria General del Ayuntamiento de Getafe.

Modernización del Gobierno Local de fecha 14 de junio de 2006 (documento núm. 4).

Consideraciones jurídicas

I

El día 1 de enero de 2004, entró en vigor la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, entre cuyas principales innovaciones hemos de destacar que se profundiza en la reforma efectuada por la Ley 11/1999, fortaleciendo las funciones gestoras y ejecutivas de la Junta de Gobierno Local y desarrollando las funciones deliberantes y fiscalizadoras del Pleno. Asimismo, se establece un nuevo modelo orgánico-funcional para los municipios de gran población.

El Título X de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, añadido por la Ley 57/2003, regula de forma plena y completa el funcionamiento de los municipios de gran población (art. 121-138). Así, coexisten en la legislación vigente dos regímenes diferentes y alternativos no teniendo ninguno de ellos carácter supletorio con respecto al otro: los municipios de régimen común y los municipios de gran población. Cada uno de estos dos regímenes realiza una atribución completa de todas las competencias de cada órgano estableciendo una atribución con carácter residual al Alcalde para aquellas funciones o competencias no atribuidas a los otros órganos municipales: Pleno y Junta de Gobierno Local. No son por tanto de aplicación a los municipios de gran población los artículos referidos al municipio de régimen común, como se contiene en las calificaciones efectuadas por ambos Registros de la Propiedad: en concreto el artículo 22 que regula las competencias del Pleno de estos municipios; el artículo 47, que regula asuntos que requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, en concreto el apartado n) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.

II

En la Exposición de motivos de la Ley 57/2003, ya citada, en su apartado IV, se contiene:

«(...) El capítulo II de este título aborda la organización y el funcionamiento de los municipios de gran población. (...). Por lo que al Pleno se refiere, las innovaciones más relevantes son, sin duda alguna, la posibilidad de que el Alcalde delegue la presidencia en cualquier Concejal, la supresión de sus funciones ejecutivas o administrativas, que se concentran en los órganos de tal naturaleza, y la posibilidad de delegar funciones resolutorias en las Comisiones.

Con este conjunto de medidas se viene a configurar al Pleno como un verdadero órgano de debate de las grandes políticas locales que afectan al municipio y de adopción de las decisiones estratégicas. Las atribuciones del Pleno son las contenidas únicamente en el art. 123 de la Ley 7/85 ya citada, y los supuestos que requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros se contiene en el apartado 2.º de dicho artículo.

Por lo que se refiere al Alcalde, constituye el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, ostentando, junto a las funciones simbólicas, tales como la máxima representación del municipio, aquellas atribuciones ejecutivas necesarias para el desarrollo de tal función.

El Alcalde así configurado ostenta menos atribuciones gestoras o ejecutivas que el Alcalde de régimen común, porque en el caso de los municipios contemplados en el título X de la LBRL se viene a perfilar una Junta de Gobierno Local “fuerte”, que sustituye a la Comisión de Gobierno, dotada de amplias funciones de naturaleza ejecutiva, y que se constituye como un órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento (...).».

III

Competencias de los diferentes órganos:

a) Corresponde a la Junta de Gobierno Local, de conformidad con el artículo 127.1.f) «(...) *la gestión, adquisición y enajenación del patrimonio (...)*».

b) El artículo 123 regula las atribuciones del Pleno no conteniéndose disposición alguna relativa a los bienes municipales, ya sean patrimoniales o de dominio público. Tampoco ninguna otra norma sectorial con rango de Ley atribuye al Pleno dicha competencia ni es de aplicación el artículo 8 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, Norma de rango reglamentario dictada en desarrollo de la Ley 7/85, cuando sólo existía un único tipo de municipio.

c) La asesoría jurídica de la Federación Española de Municipios y Provincias elaboró en diciembre de 2004 un informe denominado «De la Ley de Grandes Ciudades a la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local». Cuando analiza las atribuciones del Pleno en su página 11, señala: «(...) *pierde las siguientes funciones ejecutivas o administrativas que pasa a la Junta de Gobierno Local: (...) alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público; adquisición de bienes y derechos y enajenaciones patrimoniales; cesión del aprovechamiento de bienes comunales y cesión gratuita de bienes*» (documento núm. 5).

Es todo cuanto tengo a bien informar.

Getafe, 19 de marzo de 2007
LA SECRETARIA GENERAL

Alcance de la competencia asignada al Pleno en el artículo 11.1 letra I) de la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid

*Ayuntamiento de Madrid*¹

La Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (en adelante, LCREM), asigna al Pleno, en la letra I) del artículo 11.1, la competencia para:

«La determinación de las formas de gestión de los servicios públicos, así como el acuerdo de creación de organismos autónomos, de entidades públicas empresariales y de sociedades mercantiles para la gestión de los servicios de competencia municipal, y la aprobación de sus correspondientes estatutos y de los expedientes de municipalización. Asimismo, le corresponderá la aprobación de los estatutos de las fundaciones».

Desde nuestro punto de vista, en la interpretación de este precepto han de considerarse las siguientes cuestiones:

I

La LCREM contempla la existencia de los organismos que integrarán su Administración instrumental, pero no establece ninguna disposición específica respecto de su régimen jurídico, por lo tanto, habrá de estarse en esta materia a lo que se establezca en la legislación aplicable en cada caso.

Esta normativa se encuentra actualmente contenida en los artículos 85, 85 *bis* y 85 *ter* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), modificado el primero y adicionados los otros dos por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local,

1. El autor de este informe es Cayetano Prieto Romero, Director General de Organización y Régimen Jurídico, Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, Ayuntamiento de Madrid.

en las disposiciones vigentes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (en adelante, RSCL); y para el caso de Madrid, además, en el Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Madrid (en adelante, ROGA), cuyo Título VII regula los Organismos públicos.

II

La competencia reside en la Junta de Gobierno para formular los proyectos correspondientes respecto de la creación de esos organismos y fundaciones [art. 17.1.a)], ya que la creación de dichos organismos forma parte de las decisiones estratégicas para la ejecución y desarrollo de las políticas públicas de responsabilidad de aquélla y del Alcalde (arts. 14.1 y 16.1, respectivamente).

Por lo tanto, el reparto de competencias para la creación de un organismo público para la gestión en régimen de descentralización funcional de un determinado servicio público o la gestión de determinadas competencias es claro: a la Junta de Gobierno corresponde aprobar el proyecto, y al Pleno decidir finalmente respecto de la creación del organismo.

En el ámbito estatal y autonómico la creación de estas entidades es materia reservada a la Ley, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y, por ejemplo, en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid². Sin embargo, esta reserva de Ley formal para la creación de organismos públicos con personalidad jurídica propia no rige en el ámbito local, en el que, como se ha visto, la creación de dichas entidades se efectúa por el Pleno, mediante Acuerdo.

2. Respecto de esto L. PAREJO ALFONSO ha dicho: «Desde las anteriores premisas adquiere plena significación la reserva de Ley que, en materia organizativa, establece el número 2 del art. 103 CE y que, por referirse éste —según opinión pacífica— al entero poder público administrativo, es general. Dada la relevancia constitucional de éste, dicha reserva, aunque relativa y precisamente por serlo, tiene un contenido constitucional indelegable, en el sentido de exigir que sea precisa y únicamente el legislador parlamentario el que adopte las decisiones organizativas esenciales, que, como mínimo, se refieren a la determinación y características de la organización administrativa a la que quede encomendada la «ejecución» asimismo administrativa de la pertinente política pública. Argumento complementario, pero no menos poderoso es la vertiente económico-financiera que todo proceso organizativo comporta —en cuanto integrado, lo que se suele olvidar, no sólo por el acto de creación y definición de la estructura, sino por los de dotación de medios y puesta en funcionamiento— y que demanda la intervención del legislador en su función constitucional específica de aprobación de todos los ingresos y gastos a través del presupuesto. Esta es la razón justamente de que la LOFAGE exija Ley formal para la creación de nuevas organizaciones con personalidad, teniendo en cuenta que la existencia de las Administraciones territoriales y universales viene ya dispuesta directamente por la Constitución».